

FORO

LAS FUTURAS PRIORIDADES POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

ALONSO HERNÁNDEZ-PINZÓN GARCÍA*

«Lo que ahora hemos de crear es una unión de corazones y de espíritus, que se fundamente en un fuerte sentido compartido de comunidad de destino, en la consciencia de nuestra ciudadanía europea común».

Romano Prodi¹

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. I. LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013. 1. Crecimiento sostenible. 2. El papel de la ciudadanía europea. 3. El rol de la Unión Europea como actor global. II. LA INCIDENCIA DE LA AMPLIACIÓN EN LAS NUEVAS PERSPECTIVAS. III. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL MARCO FINANCIERO. IV. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

El propósito que se persigue en el presente artículo es el análisis de las perspectivas financieras propuestas por la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo de la Unión y al Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2004, y que llevan por subtítulo, *«construir nuestro futuro común»*.

Podría parecer extraño que este artículo se refiera a las perspectivas financieras, cuando su enunciado hace referencia a las perspectivas políticas; pues bien, no se trata de un error mecanográfico, sino de una realidad: el presupuesto comunitario, al igual que los nacionales, no fijan exclusivamente objetivos eco-

*. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y estudiante de Doctorado en Derecho Internacional Público y Comunitario en la UAM.

¹. Discurso del Presidente de la Comisión Europea ante el Parlamento Europeo (14.09.1999).

nómicos, sino que lo que hacen es fijar los medios económicos disponibles para la consecución de los objetivos políticos que se persiguen. Evidentemente esta definición tiene una consecuencia lógica inmediata: si el Presupuesto es limitado, los objetivos serán limitados. Es éste precisamente el problema que vamos a examinar a lo largo del presente artículo, pues no debe dudarse a la hora de criticar los límites del Presupuesto de la Unión Europea, que si fuera incrementado, ayudaría a alcanzar muchas de las metas que ambicionan los ciudadanos europeos que, al fin y al cabo, y aunque algunos se empeñen en atribuir ese papel a Francia y Alemania, son el motor y el corazón de la Unión Europea.

Pero, ¿a qué nos referimos concretamente cuando hablamos de perspectivas financieras? Para responder a esta pregunta, creo que la mejor respuesta es la dada por la comisaria de presupuesto, la alemana Michaela Schreyer: *«las perspectivas financieras establecen los medios a disposición de la Unión para conseguir los objetivos europeos fijados»*².

También será objeto del presente artículo, el estudio de la participación de los ciudadanos en el planteamiento y en la ejecución del presupuesto comunitario, pues son ellos los destinatarios directos de la mayoría de las políticas de la Unión. Por esta razón, los conceptos de gobernanza, transparencia y democracia participativa adquieren una trascendental importancia: deben abrirse las puertas de Europa a la ciudadanía, pues si no, el pensamiento de la Europa tecnócrata no desaparecerá de las mentes de los europeos.

Por último, me referiré a dos acontecimientos de actualidad: la ampliación de la Unión Europea a 25, efectiva desde el 1 de mayo de 2004, y las negociaciones sobre la futura Constitución que dotará a la Unión de una Carta Magna que, a la vez que hace el funcionamiento de las Instituciones más transparente y las políticas más claras, confiere a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea un carácter jurídico, que hasta entonces no era más que un compromiso político.

I. LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013

Como ya hemos señalado en la introducción, las perspectivas financieras son, y han sido siempre, un reflejo de un proyecto político. Una vez que se ha

² Discurso pronunciado por M. SCHREYER con ocasión de la Conferencia *«Les priorités politiques 2007-2013 de l'Union Européenne et la perspective financière»*, organizada por el Comité Económico y Social Europeo en Bruselas, los días 25 y 26 de mayo de 2004. Más información en: www.esc.eu.int

cumplido el gran objetivo al que atendieron las anteriores perspectivas financieras contempladas en la llamada *Agenda 2000*, es decir, la ampliación de la UE, ha llegado la hora de encontrar un nuevo dinamismo que debe ir acompañado de la mejora de ciertos aspectos tan esenciales como el crecimiento económico o el aumento de los puestos de trabajo. Es en este sentido en el que ha procedido la Comisión Europea a la hora de establecer el futuro cuadro financiero de la Unión, que debe aportar estabilidad para la consecución de los objetivos políticos establecidos en un marco plurianual.

Cuando hablamos del anteproyecto de presupuesto comunitario elaborado por la Comisión Europea, no hablamos de una actividad discrecional del «Ejecutivo comunitario», sino de una obligación impuesta a éste por el art. 272 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Se trata de un anteproyecto que comprende una previsión de ingresos y una previsión de gastos, y que respeta los principios presupuestarios de unidad, universalidad, anualidad, equilibrio y especialidad³.

Como la falta de medios siempre tiene consecuencias, hay que establecer prioridades, y eso es precisamente lo que hace la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo. Las prioridades de la Unión se vertebran en tres bloques principales, que veremos de forma más concreta en este capítulo, y que son: el crecimiento sostenible, la ciudadanía, y la acción exterior. Pero estos tres bloques no son los únicos que configuran los gastos, sino que junto con otros dos forman un gasto dividido en cinco categorías:

1. Crecimiento sostenible: se refiere a los gastos previstos como respuesta a la necesidad de una mayor cooperación. Las dificultades en este ámbito son mayores a consecuencia de la ampliación.
2. Conservación de los recursos naturales y desarrollo sostenible: contempla los gastos destinados a la agricultura, a la pesca, etc...
3. Ciudadanía europea: concepto que aparece por primera vez en unas perspectivas como gasto, y guarda una relación directa con los conceptos de libertad y seguridad; los ciudadanos quieren una mayor protección, y a veces ésta se garantiza mejor a nivel europeo que nacional.
4. Rol Unión Europea como actor mundial: una de las acciones es la que prevé medios para llevar el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al presupuesto comunitario. No obstante, la idea más importante que

³ Vid: DONY, Marianne, *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, Ed. Universidad Libre de Bruselas, Bruselas, 2001, pp.80-81.

subyace dentro de esta categoría, es la de convertir a la Unión en una potencia política a nivel mundial, para que deje de ser un «gigante económico y un enano político» (a lo que podría añadirse, en mi opinión, «y una pulga militar»).

5. Gastos de las Instituciones: de acuerdo con el art. 272 TCE, «*cada una de las instituciones elaborará, antes del 1 de julio, un estado de los gastos previstos. La Comisión reunirá estas previsiones* (en el anteproyecto)». Aunque pueda parecer que este tipo de gasto es desorbitado, ya que comprende el pago a los más de veinte mil funcionarios comunitarios, la organización de conferencias, etc..., se trata de una cifra ridícula comparada con otro tipo de gastos como, por ejemplo, el correspondiente a la agricultura (frente a los 3.815 millones de euros que se dedicarán en 2008 para los gastos de administración, 43.673 serán los que se destinen a la agricultura).

Como ha señalado recientemente el presidente del Comité Económico y Social Europeo (CESE), Roger Briesch, existe una falta de voluntad política entorno a las contribuciones al presupuesto, que debe cesar y permitir a la Unión Europea dotarse de los medios necesarios para hacer de ella la región más desarrollada del mundo, algo que no ocurrirá en tanto en cuanto el presupuesto tenga un volumen como el actual. A este respecto, es justo señalar que la Comunicación de la Comisión es un documento coherente y con propuestas de actuación concretas, además de constituir un ejemplo de la tan deseada transparencia⁴, cuyo objetivo es la consecución de una Unión Europea cada vez más fuerte y capaz de responder a las perspectivas de sus ciudadanos.

Respecto a la duración, hay que señalar que, aunque la Comisión se ha mostrado en todo momento partidaria de realizar unas perspectivas financieras para períodos de cinco años -llegando incluso a proponer realizar las actuales perspectivas para un período de siete años de forma que las siguientes fueran quinquenales-, las perspectivas objeto de estudio en el presente artículo han sido fijadas para un período de seis años. La Comisión también ha realizado una propuesta en aras a conseguir que el marco financiero esté caracterizado por la flexibilidad. Según el Presidente Prodi, se hace necesario un marco financiero general que no incluya un límite máximo, límite que existe desde 1999. Es por ello por lo que la propuesta de la Comisión aboga por un aumento

⁴ La importancia de hacer una UE más transparente quedó claramente recogida en la «Declaración de Laeken», que fue la que «lanzó» la Convención Europea. Vid: RUTTEN, Maartje, *From Nice to Laeken, European defence: core documents*, Chaillot Papers, Instituto de Estudios de Seguridad, París, 2002, pp.116-117.

de la cuota del PIB que los Estados miembros (EE.MM) aportan al presupuesto comunitario, aunque en cualquier caso estaría por debajo del 1,31 % del PIB de los EE.MM. Asimismo, aboga por una disciplina presupuestaria de sus políticas para alcanzar los objetivos fijados que refleje la solidaridad de la UE. Aunque la propuesta de la Comisión incorpora importantes y ambiciosas novedades, son muchos los que, como Sir Albert BORE⁵, estiman que la Comunicación de la Comisión es modesta, al ser imposible conseguir tantos objetivos con tan pocos medios.

1. Crecimiento sostenible

Si se quiere hacer de la Unión Europea la región más avanzada del mundo, la UE no puede seguir creciendo al 0,7% mientras sus competidores crecen al 4%. Pero la pregunta es, ¿puede un presupuesto basado en contribuciones nacionales⁶ del 1,24% del PIB de los EE.MM permitir crecer a la UE? No cabe duda de que la competitividad es el elemento clave para crecer, por lo que ha de darse una mayor confianza a los empresarios y a los consumidores. Fue precisamente esta necesidad de crecer la que llevó a los Jefes de Estado y de Gobierno a adoptar la conocida *Estrategia de Lisboa*, que no es otra cosa que un documento que contiene las líneas a seguir (los llamados objetivos de Lisboa), para garantizar un crecimiento sostenible en la UE, y que da una importancia vital a la competitividad como elemento clave de crecimiento y de empleo.

Si la Unión quiere crecer a un ritmo parecido al de sus más directos competidores, han de tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- a) *Estrategia de Lisboa*: hay que cumplir los objetivos en ella establecidos, para lo que se hace necesario modificar el sistema financiero europeo; o en como dice el Comisario europeo de Competencia, Mario Monti, hay que «lisbonizar» las perspectivas para que sean compatibles con la Agenda de Lisboa (debe recordarse que la tasa de desempleo aun es alta, y que además, tras la ampliación, hay que «ampliar» el empleo a los ciudadanos venidos de los nuevos EE.MM), por lo que hay que establecer incentivos para la innovación, redes

⁵ Del discurso de Sir Albert Bore, Vicepresidente primero del Comité de las Regiones, en la Conferencia «*Les priorités politiques 2007-2013 de l'Union Européenne et la perspective financière*».

⁶ Aunque las contribuciones nacionales al presupuesto comunitario son a las que más nos estamos refiriendo, no debemos olvidar que hay más ingresos que forman el sistema de recursos propios de la UE.

transeuropeas, reforma de los mercados laborales, etc... Asimismo, Monti considera necesaria la combinación de los esfuerzos europeos y los nacionales para poder desarrollar con éxito los temas prioritarios, que no son otros que la competencia, la competitividad de las empresas, la investigación y el desarrollo, la educación y la formación, y la política social.

- b) *Cohesión*: la política de cohesión europea ha permitido que los nuevos EE.MM hayan avanzado mucho en términos de cohesión económica y social⁷. La política de cohesión de la UE⁸, está reorientada a las perspectivas de Lisboa, que fueron completadas con la Agenda de Gotemburgo, aunque si bien es cierto que ésta última se centró más en el medio ambiente. Aunque la Unión tiene el mercado más grande del mundo, éste no está acabado y es necesario cerrar las brechas de desarrollo que se han incrementado con la ampliación. Precisamente con este objetivo, la primera prioridad es la convergencia de los Estados y las regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria, que ha bajado con la entrada de los nuevos EE.MM. La política de cohesión, que exige un esquema de asociación muy activo entre regiones, ONG, empresas, etc..., debe tener como prioridad, desde mi punto de vista, la cooperación territorial europea, así como la simplificación de los fondos, algo por lo que aboga el recién nombrado Comisario europeo de Política regional Berrot. Aunque constantemente se insiste en aprovechar las ayudas comunitarias, al ser éstas limitadas⁹, me parece insuficiente el trato que se da a las inversiones privadas: si estas no son limitadas, ¿por qué no se fomentan más activamente?
- c) *Agricultura*: por todos es conocido la gran carga que supone la Política Agrícola Común (PAC) para el presupuesto comunitario. Actualmente, casi un 50 % del presupuesto se dedica a esta política, lo que para algunas personas supone no sólo la austeridad económica a la que se enfrentan otras políticas, sino también una muestra de poca solidaridad de la UE hacia los productos de países en desarrollo. Pero lo cierto es que se hace necesaria una mayor dotación de fondos para hacer frente a todos los objetivos agrícolas, pues la PAC seguirá siendo una

⁷ Véase el Tercer Informe de Política de Cohesión, aprobado por Comisión Europea el 18 de febrero de 2004.

⁸ Al respecto: *L'avenir de la politique de cohesion*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 2004.

⁹ En este sentido, en mi opinión, y puesto que las ayudas europeas no son consideradas por el TCE como ayudas de Estado, debería existir una mayor transparencia.

de las políticas más relevantes, teniendo en cuenta además que la población agrícola se ha duplicado con la ampliación¹⁰.

2. El papel de la ciudadanía europea

La necesidad de poner en práctica el principio de ciudadanía europea no puede obviarse; Ello supone facilitar el diálogo y trabajar mucho sobre la gobernanza, es decir, sobre la transparencia y la participación de la sociedad civil organizada, para lo que se hace necesario un perfeccionamiento de los instrumentos disponibles, que requieren partidas del presupuesto. Como señala el vicepresidente de la Comisión Europea, Neil Kinnock, la importancia de la ciudadanía europea ha quedado reflejada en la propuesta de la Convención con la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la Constitución europea. La Comunicación de la Comisión Europea, que pretende promover los derechos fundamentales, el acceso a la justicia, gestionar los flujos de inmigración, etc..., se vertebra en tres bloques a lo que a la ciudadanía europea se refiere: espacio de libertad, seguridad y justicia, acceso a los bienes y servicios, e impulso de la cultura y la diversidad europeas. Requisitos indispensables para hacer efectivo el funcionamiento de la ciudadanía europea son la coordinación de los enfoques nacionales y el intercambio de información entre los Estados miembros. Asimismo, se hace necesario el desarrollo de políticas complementarias; aunque se repita hasta la saciedad, no debe olvidarse que la UE ha adquirido una nueva dimensión con la ampliación, y que además debe contribuir a la gobernanza mundial desde el multilateralismo, pues la Unión tiene como superpotencia una serie de responsabilidades. Creo que, junto con la mencionada transparencia y con la mejora del nivel de transposición de directivas, uno de los factores claves de la ciudadanía reside en los conceptos de «juventud» y «democracia participativa». El primero hace referencia a la necesidad de implicar a los jóvenes en la construcción europea (ha de recordarse que la política de juventud de la UE es relativamente nueva), y el segundo, a la gobernanza democrática. La democracia participativa, consagrada en el art. I-46 de la Constitución, significa permitir que los ciudadanos y asociaciones representativas puedan opinar y participar en todos los ámbitos de la UE¹¹. No cabe duda de

¹⁰. Aunque hasta 2007 no serán Estados miembros, en esta duplicación de la población agrícola se cuenta la de Bulgaria y Rumania. Vid: *Avis sur la situation de l'emploi dans l'agriculture de l'UE et des pays candidates: perspectives d'action pour 2010*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, febrero 2004.

¹¹. En este sentido, me parece más que apropiado la opinión del Comité Económico y Social de 14 y 15 de mayo de 2003, titulado: *L'accès à la citoyenneté de l'Union européenne*.

que la ciudadanía europea tiene mucho que decir sobre el crecimiento sostenible de la Unión, ya que si se quieren cumplir los objetivos de Lisboa, debe haber una buena gobernabilidad, caracterizada por una mayor consulta a la ciudadanía. Esta participación de la sociedad civil organizada deberá canalizarse a través del Comité Económico y Social Europeo (CESE), y es precisamente por esta razón por la que se cita en este trabajo reiteradamente a este organismo de la Unión Europea, que no institución. Por fortuna, parece que el CESE ha asumido bien este nuevo papel de «puente» entre Europa y la sociedad civil organizada¹². No cabe duda de que debe fomentarse, desde las instituciones comunitarias, la participación de la sociedad civil organizada pues es «el individuo [el que] ocupa el centro del proyecto europeo»¹³.

3. El rol de la Unión Europea como actor global

El rol de la Unión como actor global, es uno de los temas más importantes de la Comunicación de la Comisión Europea. En este sentido, la Comisión Europea ha distinguido cuatro bloques:

a).- *Relaciones de vecindad*: la ampliación ha modificado las fronteras exteriores de la Unión, por lo que es necesario establecer las líneas de las relaciones con los nuevos países fronterizos (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania¹⁴). Como ha señalado Pierre Defraigne, Director general de Comercio de la Comisión Europea, las relaciones de vecindad, al igual que la gobernanza económica mundial, han de ser una prioridad de la Unión Europea, que debe estar basada en la cooperación transfronteriza. No obstante, las relaciones de vecindad con los nuevos países fronterizos no deben suponer el descuido de otras relaciones de vecindad, como puede ser el caso de los países balcánicos o de los países mediterráneos.

b).- *La Unión y el desarrollo sostenible*: la Unión Europea debe dedicar todos sus esfuerzos en conseguir el desarrollo sostenible a nivel mundial, aunque para ello haya que recurrir a organización de conferencias, cumbres multi-

¹². Como el desarrollar esta función del CESE haría innecesariamente extensivo el presente artículo, remito a la siguiente publicación para información más detallada: *Le CESE: un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 2003.

¹³. FONTAINE, Pascal, *Una nueva idea para Europa*, Comisión Europea, Bruselas, 2000, p. 35.

¹⁴. Recuérdese que Rusia es vecino fronterizo de la Unión, desde la entrada de Finlandia en la UE en 1995.

laterales o bilaterales, o incluso a presiones diplomáticas (no debe pasarse por alto que importantes socios de la Unión, como Estados Unidos, Rusia y Australia, aún no han ratificado el Protocolo de Kyoto¹⁵). La UE debe defender un desarrollo sostenible que sea el resultado de sumar la economía, la sociedad, y la ecología, y que deben desarrollarse complementariamente a través de estrategias políticas. Por tanto, de lo que se trata en este sentido es de que la Unión vincule sus relaciones políticas y económicas a principios sociales y medioambientales.

c).- *La Unión como actor global*: la Comisión Europea ha reflejado en las perspectivas financieras la necesidad de que haya una mayor coordinación entre la UE y los EEMM, de tal forma que la Unión logre una mayor relevancia en los organismos internacionales, pues no parece lógico que Estados Unidos, que aporta menos recursos financieros a las instituciones internacionales, ejerza un mayor liderazgo en ellas que Europa. Además se hace necesario, en mi opinión, una mayor coherencia entre el modelo europeo y el mundial, pues es preciso que Europa de una imagen de grupo de Estados que apuestan por la prevalencia del Derecho sobre el uso de la fuerza. La UE debe ser un actor fuerte y responsable a nivel mundial, y para ello se necesitan medios. Podemos establecer una doble vertiente en la dimensión internacional de la UE:

- i) Doméstica: responde a la siguiente pregunta: ¿qué puede lograr la Unión para sus ciudadanos dentro del sistema global? La Unión debe reforzar sus instrumentos, y aumentar todavía más el diálogo.
- ii) Internacional: Europa es un modelo económico y social que aporta más del 50% de la ayuda internacional al desarrollo. La UE debe promover en el mundo las normas adoptadas a nivel internacional, como pueden ser las de la Organización Mundial del Comercio, o las de la Organización Internacional del Trabajo (en este caso, debe fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo, entre otros retos).

La Unión debe centrarse en objetivos concretos como en la lucha contra la pobreza (ha de pensar en las necesidades de los países más pobres, con muchos de los cuales, además, tiene una responsabilidad histórica) mediante la obtención de la convergencia Norte-Sur, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y la lucha contra el terrorismo. Respecto a este último punto, sería necesario que la UE centre su lucha contra el terrorismo en cuatro áreas:

¹⁵ Sobre los Estados que han ratificado, aceptado, accedido o aprobado el protocolo de Kyoto: *La Unión Europea en ampliación y las Naciones Unidas*, Unión Europea, Nueva York, 2004.

- i) Lucha contra los fundamentalismos.
- ii) Creación de una política de seguridad coordinada.
- iii) Vinculación de las relaciones de la Unión con sus socios a un desarrollo democrático.
- iv) Respeto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo (prohibición de torturas, etc...).

d).- *Respaldo político*: es necesario mejorar la coherencia en las relaciones bilaterales y en los organismos internacionales. La UE debe poder acudir a los organismos internacionales con una sola voz, y no de forma separada como lo hace actualmente en el Fondo Monetario Internacional o en el Banco Mundial.

II. LA INCIDENCIA DE LA AMPLIACIÓN EN LAS NUEVAS PERSPECTIVAS

Como ya hemos señalado en este artículo, la ampliación ha tenido importantes repercusiones financieras, ya que ahora hay que crear más empleo, hay que conseguir una mayor cohesión¹⁶, etc... Aunque ya nos hemos referido a la política de cohesión en el apartado dedicado al crecimiento sostenible, es en relación con la ampliación donde esta política adquiere una importancia trascendental. Aunque esta política es necesaria, hay personas que ponen en duda que esté logrando una verdadera cohesión; así, docentes como Daniel Tarschys¹⁷, opinan que aunque algunos objetivos se han conseguido con la política de cohesión, otros no se lograrán nunca. Según esta corriente, hay que transformar profundamente la política estructural, pues los Fondos de Cohesión, creados para ayudar a algunos países a entrar en Maastricht, han perdurado a pesar de que las grandes disparidades de Europa han desaparecido. Esta reforma estructural iría, por tanto, encaminada a incrementar los elementos que más incidencia tienen en la cohesión, tales como la educación y la cultura. Asimismo parece necesario incrementar la movilidad de los ciudadanos europeos, ya que proyectos como el ERASMUS, que ya han realizado más de un millón y medio de universitarios europeos, han demostrado ser un componente muy positivo para la cohesión y la integración europea.

¹⁶. Igual que no se puede hablar de Unión sin cohesión, no se puede hablar de cohesión sin solidaridad.

¹⁷. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Estocolmo, en su discurso en la Conferencia «*Les priorités politiques 2007-2013 de l'Union Européenne et la perspective financière*».

Otra de las repercusiones de la ampliación en el presupuesto comunitario, ha sido la ampliación del gasto dedicado a competitividad, que ha pasado del 7% al 16%. Se trata sin duda de hacer más competitivas a las empresas de los nuevos EE.MM porque, aunque éstas van a tener nuevas oportunidades por su entrada en la Unión, las grandes beneficiadas por la ampliación van a ser las empresas de los países que eran EE.MM con anterioridad, y muy especialmente la de los Estados miembros que son contribuyentes netos como Suecia, Reino Unido, Alemania, Austria y Holanda.

La última gran consecuencia que ha tenido la ampliación en el presupuesto comunitario, en mi opinión, ha sido su coincidencia con la reforma de nuevas políticas, que si no son tratadas con especial cuidado, podrían suponer una ventaja para los EE.MM más avanzados de la Unión, en detrimento de los menos desarrollados, tecnológicamente hablando. Concretamente se trata de la política de investigación y desarrollo, que ha visto incrementada su importancia en el presupuesto, ya que es un elemento clave para cumplir los objetivos de Lisboa. Esta política goza de una mayor relevancia de lo que en un principio podía pensarse, sobre todo, tras la aparición del Informe Sapir. Dicho Informe fue encargado, de forma secreta, al profesor Sapir por el Presidente de la Comisión Europea. Dicho secretismo causó la irritación del resto de los miembros de la Comisión, que estimaron que un asunto tan importante no podía ser tratado a sus espaldas. El Informe constituía un boceto de cómo debía de distribuirse el presupuesto comunitario para hacer de la UE la región más competitiva del mundo. Personalmente me parece que el contenido de dicho informe no tenía en cuenta la diversidad que caracteriza a la Unión, pues era claramente perjudicial para los países menos desarrollados hablando en términos tecnológicos. Sapir pareció olvidarse, a la hora de redactar el Informe, de que la UE es un conjunto de 450 millones de habitantes, cuyas rentas y niveles de vida son muy dispares. Además, no parece sería la propuesta de destinar las cantidades destinadas a la política estructural a una política de I+D basada en proyectos que sin duda alguna irían a parar a países tan punteros en este sector a nivel mundial como Finlandia, Suecia, o Alemania. Es por ello por lo que creo que la Comunicación de la Comisión ha acertado al contemplar unas perspectivas financieras en las que la investigación y el desarrollo adquieren mayor importancia respecto a presupuestos anteriores, y con el objetivo de poder rivalizar con Estados Unidos y Japón principalmente, pero sin que ello suponga el olvidarse de las necesidades de otros EE.MM, que como los nuevos, han cedido parte de su recién reconquistada soberanía en el deseo de realizar un proyecto común con otros Estados europeos.

III. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL MARCO FINANCIERO

Cuando actualmente hablamos de Constitución Europea, nos vienen varios pensamientos a la cabeza; el primero de ellos es la dificultad que está entrañando el aprobar un Tratado (recordemos que como para los británicos la palabra Constitución, referida a Europa, era un tabú, se optó por llamar al texto *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*), cuya elaboración fue encomendada por todos los Jefes de Estado y de Gobierno a una Convención caracterizada por su composición democrática (representantes de los Parlamentos nacionales, del PE, de la Comisión, etc...). Como por todos es sabido, la dificultad de llegar a un acuerdo en la actual Conferencia Intergubernamental (CIG) no se debe a la discrepancia que pueden suscitar importantes novedades como la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores¹⁸ o de un Presidente estable del Consejo Europeo (y con un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez por el mismo período de tiempo), sino por el nuevo reparto de poder de votos en el Consejo que introduce la Constitución. Personalmente creo que este asunto debe ser tratado con sumo cuidado, pues los EE.MM se niegan a perder parte del poder con el que vienen contando hasta ahora. El reparto de votos propuesto por la Convención, e introducido posteriormente en la Constitución en forma de *Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros*, supone que además de necesitar, para aprobar un acuerdo por mayoría cualificada, 232 votos, estos votos deben representar como mínimo al 62% de la población total de la UE. Teniendo en cuenta el nuevo reparto establecido en el Tratado de Niza, que fue adoptado para adaptar la Unión a la Europa de los 25 y posteriormente de los 27, son dos los países seriamente perjudicados: España y Polonia. Ambos países son los denominados países medianos de la UE, no tanto por territorio (España, tras Francia, es el país con mayor territorio de la Unión), sino como por población. En contra de lo que muchos opinan, no creo que aquí deba hablarse de justicia (es decir, como España tiene menos habitantes que Italia, por ejemplo, debe contar mucho menos), sino de injusticia, o mejor dicho, de falta de seriedad. En Niza, el Gobierno español renunció, como todos los grandes, a un comisario, pero además a 10 escaños en el PE, por lo que España pasa, tras las elecciones del 13 de junio, a tener 54 eurodiputados en lugar de 64. A cambio consiguió mantener un reparto de votos en

¹⁸. El Ministro de AA.EE, además de presidir el CAGRE (Consejo reunido en la formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) será Vice-presidente de la Comisión Europea (art. I-27 de la Constitución).

el Consejo, que con 40 millones de habitantes, nos hacía tener un peso parecido al de Alemania, con 80 millones de habitantes. Pero, ¿por qué no se ha dicho nada de Francia, Italia o Reino Unido, que teniendo 60 millones de habitantes consiguieron el mismo poder que Alemania? Parece obvio: Jacques Chirac se niega a que Francia cuente menos en Europa que Alemania. Como lo único que veían nuestros socios europeos es que habíamos conseguido una ventaja, sin tener en cuenta el sacrificio de perder 10 escaños en la Eurocámara, el Presidente de la Convención Europea, Valéry Giscard d'Estaing, se propuso acabar con la ventaja de los españoles¹⁹. La falta de seriedad, contemplada ya con el incumplimiento por parte de los grandes del Pacto de Estabilidad (que ellos mismos impulsaron ante el temor de que las economías de los países del sur desestabilizaran la Europea), reside, en mi opinión, en la introducción en la Constitución de un reparto de poder, cuya modificación no había sido prevista en el mandato que el Consejo Europeo de Laeken dio a los convencionales. Es decir, Giscard, con cierta arrogancia y en su consideración de «vaca sagrada del europeísmo» (no olvidemos que junto con el Canciller Schmidt impulsó la UEM y la creación del Consejo Europeo), decidió atribuirse poderes para sí que los Jefes de Estado y de Gobierno no le habían otorgado.

Aunque parece que la cuestión va a quedar resuelta, subiendo la representación de la población europea de un 62% a un 66,66%, lo cual no es tan perjudicial para España y Polonia, si la he tratado en el presente artículo es por su incidencia directa sobre las perspectivas financieras. Las perspectivas financieras que estamos analizando aquí deben ser adoptadas por unanimidad, pero a partir de las siguientes no será así, por lo que el peso de los EE.MM en el Consejo será fundamental. A un país como España, con un sector agrícola de gran tamaño, le interesa tener el máximo poder posible, pues la tendencia actual es ir eliminando parte de las ayudas a la agricultura en beneficio de políticas como I+D, donde nuestro país tiene mucha menos experiencia que otros EE.MM.

¹⁹. Según la rumorología más consolidada, el poco aprecio que siente Giscard hacia nuestro país proviene de su etapa como Presidente de la República francesa. Giscard, partidario en un inicio de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, pasó a convertirse en el líder más reacto a nuestra adhesión al corazón de Europa; parece ser que el motivo de este cambio fue la constatación de que perdería una gran multitud de votos, para su reelección como Presidente de la República, en las regiones del sur de Francia si apadrinaba la entrada de España, ya que los campesinos franceses no querían nuestra entrada en las CC.EE, pues con ello perderían parte de las ayudas que recibía su agricultura. A pesar de oponerse a nuestra entrada por motivos electoralistas, Giscard perdió la Presidencia ante F. Mitterrand.

Respecto a lo que es el presupuesto propiamente dicho²⁰, la Constitución ha previsto algunas modificaciones, como puede ser el caso de la reducción del plazo de que dispone el Parlamento Europeo para pronunciarse sobre la posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto: si antes la Eurocámara contaba con 45 días, ahora dispondrá de tres días menos respecto a lo previsto por el TCE.

IV. CONCLUSIONES

Aunque la ampliación, de la que personalmente siempre he sido partidario, ha supuesto el unir, un poco más, las dos Europas, hay que ser realistas y reconocer que el que haya más europeos en el mercado comunitario, no es sinónimo de más Unión Europea. Hay muchos temas pendientes, y muchos problemas por resolver con y sin ampliación; el presupuesto comunitario nunca dispondrá de suficientes recursos para resolver estos problemas, mientras siga basándose principalmente en contribuciones nacionales. Por ello, al igual que el ex Vicepresidente del PE, Colom i Naval²¹, creo que se hace más que necesario la creación de un impuesto comunitario cuya concretización debemos dejar en manos de los políticos europeos que posibilite una mayor eficiencia. No obstante, la creación de este impuesto sólo será una gran idea si el ciudadano conoce a qué se va a emplear ese dinero. Asimismo, aunque la cohesión, que no es un elemento económico sino político, debe dar prioridad a los más necesitados, debe ser para todos. Ello conlleva la necesidad de poner fin al cheque británico (creado a partir de la exigencia de la Sra. Thatcher: «*Give my money back*»), cuya desaparición los británicos vinculan a la desaparición de las ayudas a la agricultura, pues además de ser una pesada carga al presupuesto comunitario, las ayudas agrícolas han bajado²².

Ha llegado también la hora de darse cuenta de que a los políticos que se les llena la boca con «más Europa», no sería descabellado pedirles más fondos para la Unión, que al fin y al cabo, es el proyecto común de más de 450 millones de personas.

²⁰. Sobre el actual procedimiento presupuestario: GOERGEN, Pascal, *Le Parlement Européen dans tous ses Etats*, Ed. Representación Permanente de Bélgica ante la UE, Bruselas, 2004, pp. 28-30, y *Introduction au Conseil de l'Union européenne*, Ed. Secretaría del Consejo de la UE, Bruselas, 2000, pp.25-26.

²¹. Ponencia de Colom i Naval con ocasión de la Conferencia «*Les priorités politiques 2007-2013 de l'Union Européenne et la perspective financière*».

²². Eso sin contar que el PIB *per capita* de un ciudadano británico es del 107% respecto a la media de la Unión Europea.

Me gustaría acabar el presente artículo con una invitación a la reflexión: si Mao Zedong, que veía a Europa como una pequeña península de Asia, y Richard Nixon, hablando con Henry Kissinger, decía que no le importaban los Estados Unidos de Europa, sino la Europa de Estados Unidos, mostraban sus puntos de vista sobre Europa, ¿cuál es el punto de vista de la Unión Europea sobre sí misma?